

УДК: 351.851

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2019-2/1-59-65>

**Застрожнікова Ірина Володимирівна**, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри Публічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, місто Мелітополь, проспект Богдана Хмельницького, 18, 0669595893, e-mail: irenazast@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-9988-5288

## ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

**Анотація:** Визначено, що в процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади мають дуже важливе стратегічне завдання – створення механізму управління освітою. Зазначено, що метою реформування освіти в умовах децентралізації є, в першу чергу, передача повноважень і відповідальності за управління освітою органам місцевого самоврядування і, безпосередньо, школам. Важливим аспектом впровадження децентралізації освітньої системи є вивчення принципів децентралізації в освіті. Передача повноважень і відповідальності за фінансування та управління освітою територіальним громадам є основним аспектом реформи. Децентралізований тип залишає більшість освітніх завдань органам місцевого самоврядування та ґрунтується на принципах, що кожен член громади (батько, вихователь, вчитель та викладач), як платник податків, сам вирішує освітні потреби дітей у місцевих спільнотах та школах і це стане поштовхом до покращення рівня освіти в закладах однієї громади. Встановлено, що принципи децентралізації в управлінні освітою ґрунтуються на: фінансових мотивах, мотивах ефективності, політичних мотивах. Фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг. Для цього в Україні активно триває процес створення опорних шкіл. Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою такої оптимізації мережі шкільних закладів. Організація влади за рахунок децентралізації зменшує кількість прийняття рішень державою, передаючи деякі повноваження у вирішенні питань в окремих сферах регіональним органам влади, які не відносяться до виконавчої влади та не перебувають під її впливом. Децентралізація управління є одним з аспектів застосування в розвитку освіти європейського досвіду. Перерозподіл функцій освітньою системою має великий вплив на покращення рівня вищої освіти в Україні та приближення її до європейського рівня освіти. Вважаємо, що децентралізацію в управлінні освітою можливо здійснити лише комплексно: між керівником освітньої установи і освітянами, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державою і

громадянським суспільством, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

**Ключові слова:** децентралізація, централізація, Міністерство освіти і науки, освіта, управління освітою, територіальна громада.

**Zastrozhnikova Irina Volodimirivna**, PhD in Public Administration, associate professor, associate professor of the department of Public administration, administrative law, Tavria State Agrotechnological University named after Dmitry Motorny, Zaporizhzhya region, Melitopol, pr. Bogdan Khmelnytsky, 18, 0669595893, e-mail: irenazast@gmail.com.

*ORCID: 0000-0002-9988-5288*

## **PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION IN EDUCATION MANAGEMENT**

**Abstract:** It has been identified that in the process of decentralization reform, united territorial communities have a very important strategic task - the creation of an educational management mechanism. It is stated that the purpose of reforming education under decentralization is first and foremost the transfer of powers and responsibility for managing education to local governments and directly to schools. An important aspect of the decentralization of the education system is the study of the principles of decentralization in education. The transfer of authority and responsibility for financing and managing education to territorial communities is a key aspect of reform. The decentralized type leaves most of the educational tasks to local governments and is based on the principle that each member of the community (parent, educator, teacher and teacher), as a taxpayer, alone addresses the educational needs of children in local communities and schools, and will be an impetus to improving the level of education in institutions of one community. It is established that the principles of decentralization in the management of education are based on: financial motives, efficiency motives, political motives. The financial aspect of the decentralization of the education system in Ukraine is fundamental, because not all communities are currently capable. The main objective of the CTA is to reduce the costs of maintaining educational institutions along with improving the quality of educational services. For this purpose, the process of establishing reference schools is actively ongoing in Ukraine. The problem of a small number of students in small towns and villages will be solved by such optimization of the school network. Decentralization of government diminishes the amount of decision-making by the state, delegating some powers in individual areas to non-executive and non-executive regional authorities. Decentralization of governance is one aspect of the application of European experience in the development of education. The redistribution of functions by the education system has a great

influence on improving the level of higher education in Ukraine and bringing it closer to the European level of education. We believe that decentralization in the management of education can be accomplished only in complex: between the head of the educational institution and the educators, between the authorities and consumers of educational services, between the state and civil society, between the state executive power and local self-government.

**Key words:** decentralization, centralization, Ministry of Education and Science, education, education management, territorial community.

**Постановка проблеми.** Зараз в Україні активно триває процес децентралізації влади. В процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади мають дуже важливе стратегічне завдання – створення механізму управління освітою. Метою такого реформування є, в першу чергу, - передача повноважень і відповідальності за управління освітою органам місцевого самоврядування і, безпосередньо, школам. Кінцевою метою децентралізації в управлінні освітою є надання більш якісних освітніх послуг та забезпечення рівноправного доступу різних верств населення до якісної освіти. Таким чином, дослідження принципів децентралізації в управлінні освітою є важливим аспектом впровадження децентралізації в освітню сферу.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** У розвиток дослідження принципів децентралізації в управлінні освітою в Україні вагомий внесок зробили вчені вчені Л. Я. Бенюк, Л. Гриневич, Н. Протасова, В. Пальчук, М.С. Пашкевич, М.О. Харченко, В. Луговий та інші. При цьому, їх дослідження в основному спрямовані на вивчення принципів децентралізації в управлінні середньою освітою, які також потребують додаткового та різнобічного вивчення. Також вважаємо необхідним вивчення принципів децентралізації в управлінні системою вищої освіти.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Головною метою даного наукового дослідження є вивчення принципів децентралізації освітньої системи в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація – це процес, що передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати.

21 серпня 2018 року Міністерство освіти і науки за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» провело свою найбільшу національну конференцію, присвячену початку запровадження амбітної Нової української школи на принципах децентралізованого управління.

За словами Ірини Когут, радниці з питань освіти Програми «ULEAD з Європою», однією з передумов формування нової української школи з децентралізованим управлінням є наявність достатніх можливостей. Для подолання певних проблем, включають низькі управлінські та фінансові можливості органів місцевого самоврядування, група секторальних реформ U-LEAD розробляє конкретні заходи з розвитку потенціалу та заохочує навчання за принципом «рівний рівному» через регіональні мережі.

Реформа освіти, за рішенням уряду, є однією з основних реформ у 2016 році. Передача повноважень і відповідальності за фінансування та управління освітою територіальним громадам є основним аспектом реформи, але визначення загальних напрямків реформи та освітньої стратегії країни в цілому, залишається під контролем Міністерства освіти і науки [1].

Саме Міністерство освіти і науки є головним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, його діяльність керується Кабінетом Міністрів України. До головних місій міністерства належить забезпечення розробки і реалізації державної політики у таких сферах: освіта і наука, наукова, науково-технічна та інноваційна діяльності, трансфер технологій. [2]

На наш погляд, процес впровадження децентралізації в управління освітою в Україні потребує систематичного вивчення зарубіжного досвіду. Досвід європейських країн, за даними зарубіжних досліджень, вивчається за трьома типами управління освітою: централізованим, децентралізованим та децентралізованим з посиленою автономією шкіл.

Централізований тип передбачає перерозподіл завдань у сфері освіти, де навчальні програми та методи навчання, а також рішення по працевлаштуванню та оплаті праці приймаються на центральному рівні, а реалізація інших освітніх завдань залишається за державою. Такий тип практикують Іспанія та Італія, Австрія та Греція, а також Франція та Португалія. Цей тип фінансування освіти надає право всім регіонам отримати освітні послуги на однаковому рівні. Проте, при досягненні однакового доступу до освіти між усіма школами, використання ресурсів за централізацією погіршує ефективність їх використання. При цьому, надання ширших повноважень органам місцевого самоврядування збільшує різницю у фінансуванні окремих регіонів, що призведе до значних відмінностей.

Децентралізований тип залишає більшість освітніх завдань органам місцевого самоврядування та базується на принципах, що кожен член громади (батько, вихователь, вчитель та викладач), як платник податків, сам вирішує освітні потреби дітей у місцевих спільнотах та школах і це стане поштовхом до покращення рівня освіти в закладах однієї громади. [3]

Проаналізувавши економічний і політичний розвиток інших країн світу з їх перерозподілом повноважень між рівнями управління освітою, ми дійшли до висновку, що країни, які застосовують в своїй практиці нові методики є більш розвинутими в економічній та соціальній сферах, а також в управлінні освітою, ніж країни, які використовують старі методи розподілу

повноважень в управлінні освітою. При цьому, на наш погляд централізація в управлінні освітою призводить до надмірного дріб'язкового контролю, а децентралізація – до хаосу, і лише баланс між ними сприятиме ефективності.

Принципи децентралізації в управлінні освітою базується на: фінансових мотивах (центральному уряду фінансує вимоги сфери освіти не в повному обсязі); мотивах ефективності (надання змоги прийняття окремих рішень на місцевому рівні зменшує витрати для досягнення результатів); політичних мотивах (використання для збільшення у прийнятті рішень ролі громадськості, так саме, як у більшості країн).

На наш погляд, фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг. Для цього в Україні активно триває процес створення опорних шкіл. Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою такої оптимізації мережі шкільних закладів. На наш погляд, зменшення кількості шкіл у селах шляхом об'єднання шкіл та використання автобусів для транспортування дітей до найближчих шкіл було прийнятним рішенням. Цей процес дозволить заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожнених школах, і спрямувати їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишилися. [4]

Всього станом на 01.06.19 в Україні створено 793 опорні школи і цей процес невпинно триває. Адже, порівняно з 2016 р., кількість таких шкіл в Україні збільшено з 137 до 793.

Опорні школи - це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи. Оптимізація шкільної мережі може відбуватись шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади), після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл.

Зрозумілим є той факт, що ідея створення опорних шкіл обурює сільських вчителів, деякі з яких втратять робочі місця, проте така оптимізація в умовах дефіциту бюджету та в умовах низької якості знань учнів маленьких шкіл є необхідною. Саме створення відремонтованих та обладнаних опорних шкіл, куди за рахунок коштів ОТГ, довозять дітей з найближчих населених пунктів – є пріоритетним напрямком державного регулювання освіти в умовах децентралізації. Останні кілька років усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи. [5]

Організація влади за рахунок децентралізації зменшує кількість прийняття рішень державою, передаючи деякі повноваження у вирішенні питань в окремих сферах регіональним органам влади, які не відносяться до

виконавчої влади та не перебувають під її впливом. Аналіз процесу децентралізації виділяє чотири рівні управління, а саме: місцевий орган влади, муніципальний, регіональний та центральний органи влади.

Як було зазначено вище, окремої уваги потребує вивчення аспектів впровадження децентралізації в управління вищими навчальними закладами. З прийняттям Закону України «Про вищу освіту» в країні відбуваються прогресивні зміни розвитку співпраці з іншими країнами світу, переймання європейського досвіду в галузі вищої освіти та інформатизації суспільства, тенденцій світового розвитку.

Децентралізація управління є одним з аспектів застосування в розвитку освіти європейського досвіду. Перерозподіл функцій освітньою системою має великий вплив на покращення рівня вищої освіти в Україні та приближення її до європейського рівня освіти [6].

Децентралізація управління освітою є, зокрема, ознакою педагогічної освіти країн Європи. У країнах ЄС така децентралізація відбувається за допомогою долучення громадськості до вирішення питань освіти, збільшення ролі місцевих органів в управлінні педагогічною освітою (навіть післядипломної) у вирішенні питань та наданні автономії закладам освіти в управлінні власними ресурсами.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Старі державні та соціальні інституції заважають реорганізації освіти та наближенню державного сектору освіти до сучасної моделі надання освітніх послуг. В Україні, зважаючи на процес змін у суспільстві, в управлінні освітньою системою необхідна поетапна децентралізація. На наш погляд, децентралізацію в управлінні освітою можливо здійснити лише комплексно: між керівником освітньої установи і освітянами, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державою і громадянським суспільством, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

#### *Список використаних джерел:*

1. Застрожнікова І.В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України. / І.В. Застрожнікова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. – Вип. 1 (55).
2. Застрожнікова І.В. Освіта в сільських ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні / І.В. Застрожнікова // Збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет», м. Херсон, 18-19 квітня 2019 року.
3. Тарасенко Н. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http:// адмреф.сіаз.укр/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html](http://адмреф.сіаз.укр/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html). – Назва з екрана.

4. Застрожнікова І В Вплив децентралізації на розвиток освіти на селі / І.В. Застрожнікова // Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні: реалії та перспективи», м. Полтава, 29 травня 2019 року.
5. Мархлевський В. Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти / В. Мархлевський, Ю. Шукевич. – К. : Таксон, 2011. – 156 с.
6. Гриневич Л. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : автореф. дис. ...канд. пед. наук : 13.00.01 / Л. М. Гриневич. – К., 2005. – 20 с.

### **References:**

1. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Derzhavne rehuliuвання pidhotovky kadriv dlia obiednanykh terytorialnykh hromad vyshchymy navchalnymy zakladamy Ukrainy [State regulation of training for united territorial communities by higher educational establishments of Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual Problems of Public Administration, 1 (55)* [in Ukrainian].
2. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Osvita v silskykh OTH v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Education in rural OTGs in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Publichne upravlinnia ta administruvannya u protsesakh ekonomichnykh reform – Public Administration and Administration in the Process of Economic Reforms: Proceedings of the Third All-Ukrainian Scientific and Practical Conference.* (pp. 58-60). Kherson: DVNZ «Khersonskyi derzhavnyi ahrarnyi universytet» [in Ukrainian].
3. Tarasenko, N. (n.d.). Detsentralizatsiia osvity v Ukraini: plany, problemy, perspektyvy [Decentralization of education in Ukraine: plans, problems, perspectives]. *admref.siaz.ukr*. Retrieved from <http://admref.siaz.ukr/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html> [in Ukrainian].
4. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Vplyv detsentralizatsii na rozvytok osvity na seli [The influence of decentralization on the development of rural education]. *Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini: realii ta perspektyvy – Reform of the Administrative-Territorial System in Ukraine: Realities and Prospects: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific-Practical Conference.* Poltava [in Ukrainian].
5. Markhlevskyi, V., Shukevych, Yu. (2011). *Shkilnyi biudzheth [School budget]*. Kyiv: Takson [in Ukrainian].
6. Hrynevych, L. M. (2005). Tendentsii detsentralizatsii upravlinnia bazovoiu osvitoiu v suchasni Polshchi [Trends of decentralization of basic education management in modern Poland]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].